

アジアにおける職業訓練と キャリア支援政策の現状と課題

第9回北東アジア労働フォーラム報告から

はじめに

日本では、バブル崩壊以降、長引く構造不況やグローバル化の進展など労働を取り巻く環境が変化したことで、就業困難な人々が増加傾向にあることが大きな問題となっている。特に、二〇〇九年秋のリーマン・ショックによる景気の急降下の影響で失職した人々や有期契約や請負契約で働く人々、新卒未就業者の雇用問題が顕在化している。そうしたなか、就業支援に向けた職業訓練のあり方に注目が集まっている。本稿では、二〇一一年一〇月二八日に東京で開催された北東アジアフォーラムにおいて、中国は中国労働社会保障科学院(CALSS)、韓国は韓国労働研究院(KLI)、日本は労働政策研究・研修機構(JILPT)の各研究機関の研究者が発表した「日本、中国、韓国における職業訓練の現状と課題」について報告する。

各国における職業能力開発諸制度の展開

① 中国の職業能力開発政策の展開

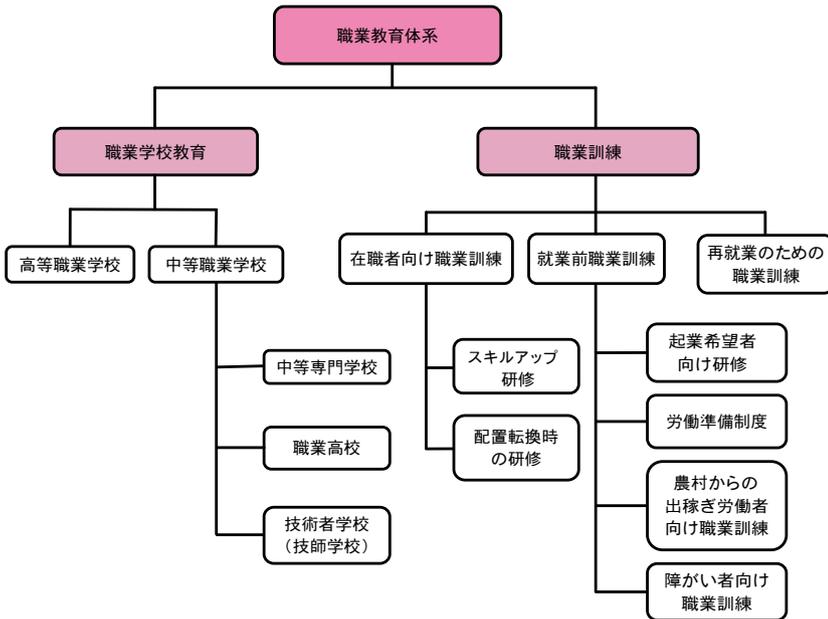
中国の職業訓練政策の展開については、中国労働社会保障科学院の王競副

院長が詳しく報告した。中国では、五年計画のもとでの人的資源開発計画により各級政府により職業訓練は行われており、現在は第一次五カ年計画の期中にある。

中国の労働者は、都市労働者と農村労働者に大きく分けられる(注)が、近年農村労働者の都市への移動が顕著で、都市で就業する者の割合が増加傾向にある。労働力構成は、第一次産業から

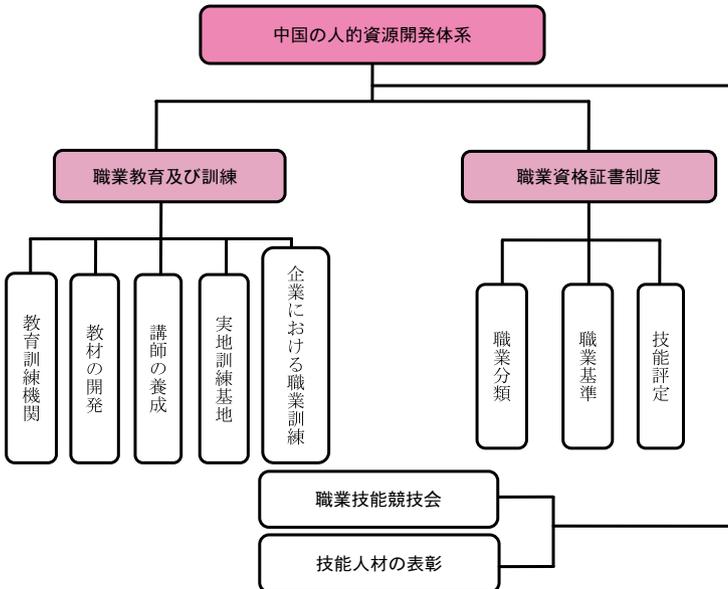
第二次産業や第三次産業へ大きくシフトしている。また、労働者の質に関する教育については高学歴化傾向が顕著で、二〇〇八年末時点で、新規労働力が受ける教育年数は平均一二・四年に達している。労働分野に関して中国では、一九九四年の労働法改正以降法整備が急速に

図表1 中国の職業教育体系



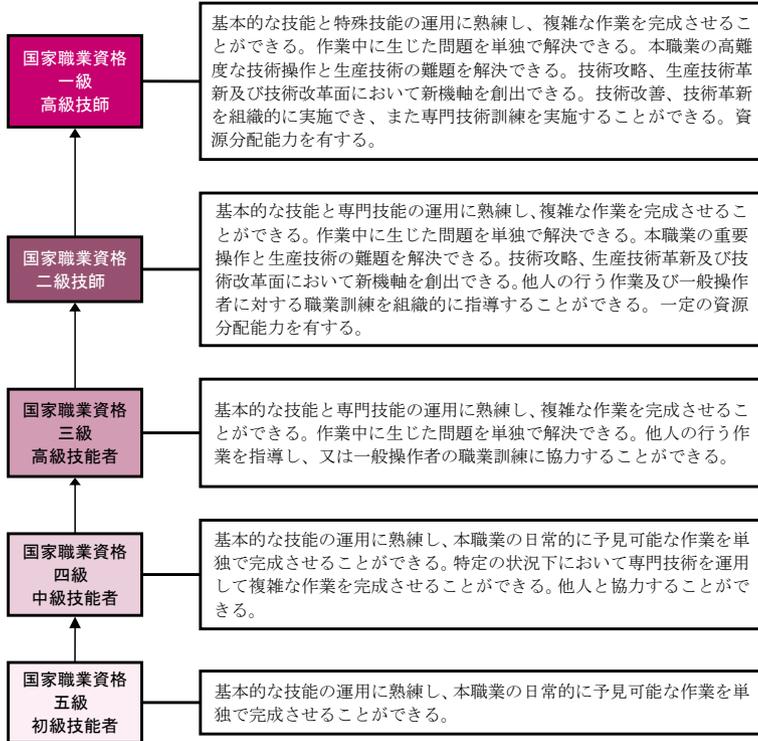
出所：王競氏報告資料より。

図表2 中国の職業能力開発(人的資源開発)体系



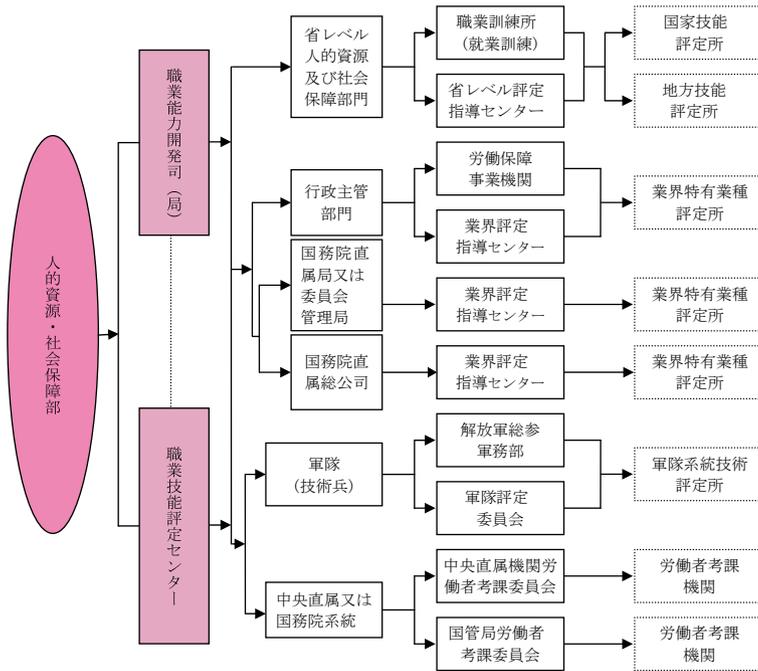
出所：王競氏報告資料より。

図表3 国家職業基準等級



出所：王競氏報告資料より。

図表4 職業資格証明書管理体系



出所：王競氏報告資料より。

一九八〇年前後の第二次オイルショック以降に失業者が急増したことをうけ失業者を対象とした三六カ月の短期転職職業訓練プログラムを実施し、一九八六

第二段階では、一九七四年からは民間企業でも技術人材の訓練を行い、企業内職業訓練義務制度を導入した。

第二段階において、政府は不足する技術者を養成するため、実業高等専門学校及び職業訓練施設を拡充し、事業体の人材養成に対して補助金を支給するなど人材の育成を図った。工業系の高等学校に対して集中的な投資を行ったほか、一九七四年からは民間企業でも技術人材の訓練を行い、企業内職業訓練義務制度を導入した。

進められた。そのもとで就業促進と職業訓練に関する政策が重点施策として二〇〇七年の「就業促進法」の発行以降急速に進められている。中国の職業教育体系は、教育と労働の相互関係から成り立っている(図表1)。

職業能力開発(人的資源開発)政策の体系は、改革開放後三〇年あまりの経済発展やグローバル化の中で、高技能人材の育成が急務の課題となったことから、「就業と職業訓練」が指導理念として示され、政府は、第一に「職業訓練を行い就業させる」、第二に「学歴証書、職業訓練証書と職業訓練資格書は同等の重みを持つ」の二つの主要方針により職業能力開発(人的資源開

発)の体系を形成している(図表2)。

具体的には、「主体型政策」(職業学校の教育、職業訓練に焦点を絞った政策・技工学校の改革、職業区分による就業前教育、企業希望者向け研修、農村出稼ぎ労働者向け訓練、障がい者向け訓練、在職者向け訓練、失業者向け訓練など)、「基礎型政策」(政府による人的資源開発の基礎的事業関連政策・国家職業分類大鑑、国家職業基準等級、職業技能評定管理など)(図表3、4)、「補助型訓練」(政府による人的資源開発推進過程における政策の効率・効能の促進向上・職業技能競技会制度、技能人材表彰制度など)という三系統で施策が実施されている。

② 韓国の職業能力開発政策の展開

一方、韓国の職業訓練政策の展開は、カン・スンヒ韓国労働研究院主任研究員が詳しく報告した。韓国では、公共職業訓練は国家の経済発展とともに成長を遂げてきたが、その過程は大きく四段階に区分することができるという。

第一段階は、一九六〇年代および七〇年代、産業化を支える技術者を養成するため、職業訓練制度の導入及び定着を図った時期である。第二段階は、一九八〇年代に入り製造業を中心に多技能技術者を養成し、同時に在職労働者に対する向上訓練を強化するなど、職業訓練制度の成長期にあたる。第三

段階は、一九九〇年代に入り製造業だけでなくサービス業を含む全産業において在職労働者向上訓練を強化するとともに、九〇年代後半の外貨危機以降、失業者の増加に対応するため失業者訓練が本格的に開始された時期である。

そして、第四段階は、現在までの二〇〇〇年代、既存の在職者、失業者を対象とした訓練のみならず、国家の戦略産業分野における専門人材の養成、女性や高齢者など有休労働力の活用、労働市場の二極化に対処するための社会的経済的政策として職業訓練が位置付けられている。

第一段階において、政府は不足する技術者を養成するため、実業高等専門学校及び職業訓練施設を拡充し、事業体の人材養成に対して補助金を支給するなど人材の育成を図った。工業系の高等学校に対して集中的な投資を行ったほか、一九七四年からは民間企業でも技術人材の訓練を行い、企業内職業訓練義務制度を導入した。

図表5 韓国における経済発展段階別にみた職業訓練制度の発展

年度	雇用保険導入前			雇用保険導入後	
	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
経済開発計画	第1、2次経済開発5カ年計画	第3、4次経済開発5カ年計画(重化学工業化高度成長跳躍期)	第5、6次経済開発5カ年計画(自律及び開放経済安定期)	中成長・低失業期及び97年経済危機	グローバル経済への参入、経済成長率の低下
経済指標 (1人当り所得)	80ドル	254→1,676ドル	1,645→5,418ドル	6,417→9,438ドル	10,841→20,000ドル
職業訓練段階	導入及び定着期		成長期	転換期	革新期
法令・改正	職業訓練法(1976年)	職業訓練特別措置法(1974) 職業訓練基本法(1976)及び職業訓練促進基金法(1976)	職業訓練基本法第4次改正(1987)	雇用保険法(1995)及び労働者職業訓練促進法(1999)	労働者職業能力開発法(2004)
人材需要の変化及び対応戦略	軽工業化参入に伴う単純技能工の需要増加->学校教育を通じた技能人材の確保に重点、職業訓練制度の設計、職業訓練補助金制度の導入	重化学工業化に伴う技能人材の需要の増大、技能人材不足の深刻化->離農による無技能人材の無制限供給の限界、実業高等学校の設置、公共職業訓練の拡大訓練義務制度の実施、訓練分金制度の導入	韓国職業訓練管理団体の設立(1982)上級職業訓練課程の新設(技能士課程)	失業者、社会安全網としての職業訓練	労働市場の柔軟化、生涯職業訓練体系の構築、社会的弱者層に対する訓練の強化

出所：カン・スンヒ氏報告資料より。

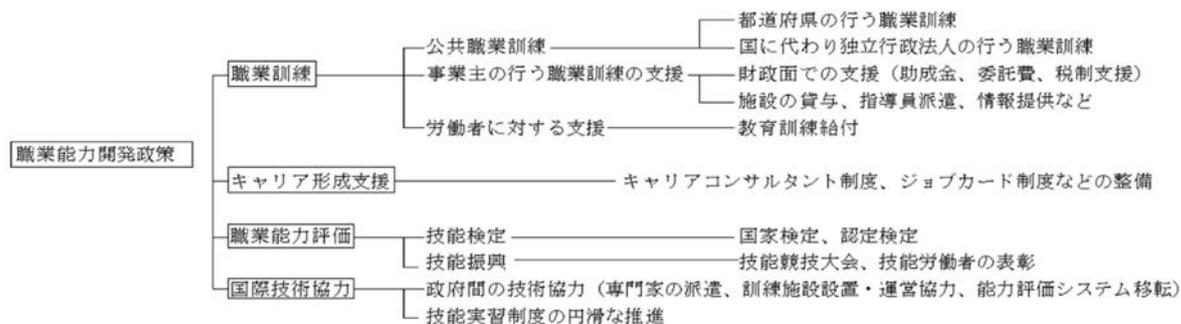
図表6 生涯段階別職業訓練の役割

教育段階	労働市場参入段階 (教育段階含む)	労働市場活動段階	
		在職時期	無業時期 (正規教育段階含む)
非進学青少年 15歳	青年失業者	在職者	失業者、非経済活動者
		中小企業 非正規職 零細自営業者など	社会復帰をめざす女性、中高齢者、障害者、脱北者、在監者など
		(在職者訓練)	(失業者訓練)
		(戦略分野専門人材訓練)	(戦略分野専門人材訓練)
			64歳

注：グレーの部分は社会的弱者層を示す。

出所：カン・スンヒ氏報告資料より。

図表7 日本の職業能力開発政策の体系



出所：草野隆彦氏報告資料より。

年からは訓練期間中の生活費の一部を支援する失業者促進訓練事業も開始した。

第三段階は、特に一九九五年以降の雇用保険制度における職業能力開発事業、職業訓練制度の大きな転換期であった。

現在は第四段階であるが、産業構造の変化や急激な労働移動による労働者の熟練性の低下、雇用のミスマッチが深刻化した時期で、特に政策の大きなエポック期であるともいえる。すなわち、大企業と中小企業、正規と非正規などの区分による労働条件格差が顕在化し、就業のための職業訓練は、在職者、失業者、非経済活動人口全体にま

で拡大し、成長戦略分野、社会的弱者層、有給労働者の活用などを中心に、支援方法が必要者中心となり、政策成果が強調された。施策としては、中小企業支援コンソーシアム、職業訓練カード制・職業訓練アカウント制の導入、生涯職業能力開発基本計画の樹立及び推進、エラーニング制度の拡充などが代表的な事例となっている(図表5)。

韓国の公共職業訓練事業は、二〇一〇年時点で一六の政府機関において一〇の事業が設けられており、約一兆七〇〇億ウォンが財政支援として充てられている。職業訓練の予算を事業別にみると、在職者訓練予算の割合が五〇以上でもっとも高く、続いて戦

略分野訓練が約二〇%、失業者訓練は一三%、インフラ構築支援が約七%を占めている。

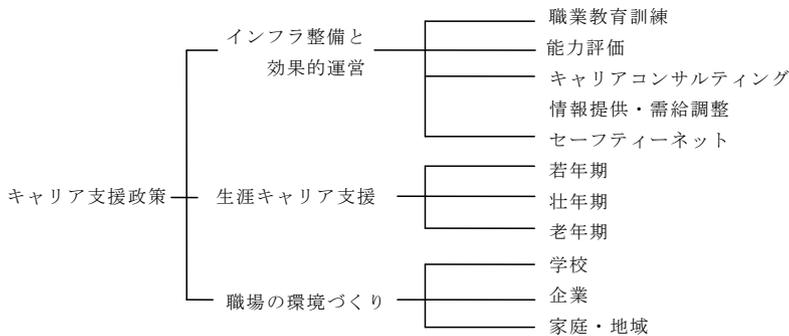
これら財政支援の対象となる訓練は、主たる目的及び対象により、失業者訓練、在職者訓練、戦略分野専門人材養成訓練、訓練インフラ構築の四つに区分される。

失業者訓練は、二〇一一年現在、一の事業に二一七億ウォンが投入されている。ほとんどの事業が雇用労働部所管であり、新規失業者訓練が二・一五%、就職成功パッケージ事業が二・一三%で大半を占めている。その他、雇用労働部、女性部、報勲処による社会復帰をめざす女性、障がい者、零細自

営業者、報勲対象者など、社会的弱者を対象とした訓練などがある(図表6)。

在職労働者の職業能力向上を通して企業の生産性を高めようとする在職者訓練は、二〇一一年現在、三つの事業

図表8 日本のキャリア支援政策の体系



出所：草野隆彦氏報告資料より。

に七一七億ウォンが投入されている。大学（院）生、就職活動者、失業者を中心に人材を不足分野に誘導し、技術、技能及び専門分野の人材難を解消することを目的に戦略分野専門人材養成訓練が、二〇一一年現在、三〇事業に三九七億ウォンが投入されている。また、職業訓練教員の養成、新技術施設・装備の拡充、職業能力開発訓練網（HRD-Net）の拡充や能力の強化など、職業訓練の人的、物的支援及びシステムの構築を支援する職業訓練インフラ構築支援事業は、二〇一一年現在、一五の事業に一〇九二億ウォンが投入されている。

同じ東アジアに位置しつつ、六〇年代に高度経済成長を経験した日本は、経済社会の成熟後の諸問題に直面している。そうした中でも、職業能力開発と就業支援をめぐる動きは、大規模と中小規模という企業規模、正規と非正規という従業員の就業形態の二元化の文脈の中で大きく捉ええると中国、韓国と共通する課題を抱えているともいえる。特に若年者の就業問題は深刻化しており、年々増加傾向にある「フリーター」と呼ばれる若年非正規労働者や「ニート」とよばれる未就学、未就労の若年者への就労支援は大きな課題となっている。

③ 日本の職業能力開発政策の展開

日本については、草野隆彦JILPT理事が高度経済成長の開始期から現在に至るまでの職業訓練政策の展開を詳細に説明した。日本は、高度に工業化が進む中で民間企業ニーズに即した能力開発の促進プロセスを経て、九〇年代前半のバブル崩壊以降、経済と雇用が大きく変化したが、これと同時に人材ニーズ、職業訓練ニーズも大きく変わったと草野氏は指摘する。すなわち、特に二〇〇〇年代になってからは、労働市場の悪化に伴い、緊急対策の離職者訓練が公共職業機関のみでなく、就職に必要な多様な教育訓練資源の活用ということで民間教育訓練機関への委託という形で盛んに実施されるようになった（委託訓練割合は七割以上）。さらに、リーマン・ショック後は、三年間で一〇〇万人の訓練実施を目標とした時限的な人材育成・就職支援基金が設けられたが、これは失業者の就業

図表9 事業形態別主要失業者訓練事業

<p><u>パッケージ (II)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -就職成功パッケージ支援事業 -青年職場体験プログラム -社会復帰を目指す女性就業支援 	<p><u>アカウント制 (I)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -将来就業訓練カード制 (新規、転職、社会的弱者層) - (広特) 新規失業者等職業訓練
<p><u>委託訓練 (III)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -国家基幹戦略産業職種訓練 -農漁民地域失業者職業訓練 - (障害者) 能力開発支援 -労災労働者職業訓練 -予定地域住民職業転換教育 	<p><u>訓練補助 (IV)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -職業訓練生計費貸付 - (障害者) 職業能力開発院運営 -労災保険給付 (職業リハビリ給付) - (報勲処) 職業教育訓練奨励金

事業形態別
分類

出所：チャン・グンホン氏報告資料より。

支援施策のみでなく、セーフティネットの意味を含んだ訓練と位置付けられる。ちなみに、この時限的であった基金訓練は、二〇一一年現在では、求職者支援法の新設により恒久事業に衣替えされているという。また、非正規労働者の増加に伴い、就業者個人について訓練と就業を記録するジョブ・カード制度が二〇〇八年に創設されたが、その有効な活用への期待は高い（図表7）。「フリーター」や「ニート」と呼ばれる若年者への支援も若年専用ジョブ

カフェの創設や学校でのキャリア教育の振興、日本版デュアルシステムの創設などが民間教育訓練機関への委託などにより実現されていることが紹介されたが、これについては、「若者が理論と実務の両方を身につけること、実習先へ正規労働者として就労する機会があることがこの種の訓練では重要であり、ドイツのように社会的責任として企業が良好な実習先を確保して広げていくこと」が今後の課題として重要だと草野氏は指摘する。

さらに、同氏によると、「キャリア形成」は、「キャリア」を積んだ結果として職業能力は蓄積されるものであり、そのプロセスであると規定した上で、日本のキャリア支援政策については、「働く個人が自主的にキャリアをコントロールし、職業能力を開発向上することを助けるものである」と位置づける。すなわち、職業訓練は、そのフォーマルな職業能力向上の方法として、職業キャリアの発展を支える役割を担うものであると強調する。

日中韓…各国の能力開発とキャリア支援の具体的事例

各国の政策体系のもとで具

こうしたキャリア形成支援のための諸政策を体系的に整理したものが、図表8に示される。

資格取得を奨励するなど職業資格を活用する企業でより積極的に教育訓練が施されていると分析する。さらに、このことから業務を行うに当たり習得すべき資格があることが企業における能力開発の取り組みを活性化させる可能性となることを指摘している。

職業能力開発、キャリア支援政策の今後の課題とめざすべき方向性の検討

職業能力開発に関して各国が抱える課題と方向性には、各国共通する部分と各国独自の課題として、中国では、都市と農民の格差の存在、職業訓練における企業の主体性の不足、訓練資金投入の圧倒的不足、中国の伝統的価値意識による高学歴志向とその結果としての進学率向上と新卒就職困難者の増加を中国の二人の報告者は指摘する。

韓国は、三カ国の中ではもともと挑戦的に職業訓練施策に取り組んでいる。しかし、訓練機関が政府の認可を必要とせずにアカウント訓練市場に容易に参入できるシステムの採用など規制緩和の結果は、新規訓練機関の激増と訓練供給者間の競走激化を招く結果となっており、訓練価格も一律規制がなくなり、自由化されている。こうした規制緩和の影響で、被訓練生の主体的訓練選択が強化されたことは評価されているものの、本当に必要で適切な訓練を受けているかという点に疑問も生まれている。

特に、失業者訓練システムについては、市場主義的改革の成果を評価するのは時期尚早としつつ、財政投入の効

率性や失業者訓練が就業にどの程度寄与したかを十分に分析する必要がある。さらに、訓練アカウント制の導入により失業者訓練の参加者数が以前より増加したものの、終了後の就職率は以前より低く、失業者訓練の「量的拡大と質的低下」現象が現れていることに同氏は、警鐘を発している。

日本では、若年者の職業能力開発と就業支援のあり方、新成長分野に向けた職業能力開発の強化、企業の能力開発への主体性の確保などが喫緊の課題となっている。

今回のフォーラムでは、中国、韓国、日本とアジアに位置しながらも異なる経済社会環境の三カ国の職業能力開発と就業支援のあり方、課題について意見交換を行った。その中で、三カ国に共通することは、若年者への支援のあり方をどうするかということであり、各国の現状が報告された。また、非正規労働者が増加する傾向にあるなか、今後労働市場機能を強化していくことが重要であることも共通の課題として確認された。

中国は政府主導で、韓国は規制緩和による自由な市場を確立する方向で、また日本は訓練品質の維持向上に注目することでそれぞれ施策を展開している。そうした中で、韓国の徹底した規制緩和を実施した挑戦的取り組みの動向とその成否については、中国も日本も大いに注目している。

注 都市戸籍と農村戸籍の労働力の二元化については中国ではまだ多くの課題が残っている。

(国際研究部)

大原社会問題研究所雑誌

No.640 2012.2

【特集】障害(者)法(Disability Law)をめぐる諸問題(1)

特集にあたって
障害者法をめぐる憲法的一思考
インクルージョンと分離をめぐる一考察
日本における障害者法学の成立可能性

菊池馨実
尾形 健
今川奈緒
新田秀樹

■論文

コミュニティ・ユニオニズムの多様性

李 旼珍

■研究ノート

フリーター経験者を正社員として中途採用している企業の特徴

安田宏樹

■書評と紹介

小峯敦編著『経済思想のなかの貧困・福祉』

古家弘幸

R. S. コーワン著／高橋雄造訳

『お母さんは忙しくなるばかり——家事労働とテクノロジーの社会史』

榎 一江

社会・労働関係文献月録

法政大学大原社会問題研究所

月例研究会

所報 2011年10月

発行／法政大学大原社会問題研究所
発売／法政大学出版局

〒194-0298 東京都町田市相原町4-3-2 tel.0427-83-2307
〒102-0073 東京都千代田区九段北3-2-7
法政大学一口坂別館内 tel.03-5228-6271